Cámara de Representantes

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 595 de 2016

Carpeta Nº 1085 de 2016 — Comisión de Hacienda

TRANSICIÓN GRADUAL ENTRE REGÍMENES TRIBUTARIOS

Se establecen disposiciones para empresas de reducida dimensión económica

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 22 de junio de 2016

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Gustavo Penadés.

Miembros: Señores Representantes Alfredo Asti, Gonzalo Civila, Lilián Galán, Jorge Gandini, Benjamín Irazabal, Gonzalo Mujica, Iván Posada, José Querejeta, Diego Reyes y Conrado Rodríguez.

Delegado de Sector: Señor Representante Oscar Groba.

Asiste: Señor Representante Roberto Chiazzaro.

Invitados: Por el Ministerio de Economía y Finanzas, Asesoría Tributaria: contador Fernando Serra, Director, y economistas Martín Vallcorba y Florencia López, asesores.

Secretario: Señor Eduardo Sánchez.

Prosecretaria: Señora Patricia Fabra.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Gustavo Penadés).- Habiendo número, está abierta la reunión.

(Es la hora 10)

——Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee:)

"1°) Cámara de Instituciones y Empresas de Salud (C.I.E.S.). Solicitud de audiencia. (A la Carpeta 966/016 – Instituciones de Asistencia Médica Colectiva integrantes del Seguro Nacional de Salud. Implementación de una sobre cuota de inversión para su financiamiento).

(Se distribuyó por correo electrónico con fecha 21/6/2016)

2°) Asociación de Façoneros de Pollos Unidos. Solicitud de audiencia. (A la Carpeta 13/015)

(Se distribuyó por correo electrónico con fecha 21/6/2016)"

——Cumplo en informar que se resolvió suspender la recepción de las otras delegaciones con relación al proyecto de ley de Administración Nacional de Casinos y Juegos de Apuesta del Estado, producto de que, como es público y notorio, debemos abocarnos a la Rendición de Cuentas. Por tanto, hemos resuelto, una vez finalizada la consideración de la Rendición de Cuentas, y convocada nuevamente la Comisión de Hacienda para retomar el estudio del proyecto de ley sobre Administración Nacional de Casinos y Juegos de Apuesta del Estado, convocar a tres juristas para conocer su opinión con relación al proyecto: un administrativista, un constitucionalista y un penalista, que serían los doctores Augusto Durán Martínez, Martín Risso y Gastón Chávez. Creo que el diputado Gandini ya lo había solicitado.

Luego recibiríamos las delegaciones que han solicitado su presencia: Hípica Rioplatense, Banca de Quinielas y la Cámara del Entretenimiento, salvo que la Comisión entienda convocar a alguna otra persona.

(Ingresan a Sala representantes de la Asesoría Tributaria del Ministerio de Economía y Finanzas)

——La Comisión de Hacienda tiene el agrado de recibir a la economista Florencia López, al contador Fernando Serra y al economista Martín Vallcorba. El motivo de la convocatoria es conocer la opinión del Poder Ejecutivo sobre el proyecto de ley que han remitido a consideración del Parlamento, sobre transición gradual entre regímenes tributarios.

SEÑOR VALLCORBA (Martín).- Nos parece que puede ser de utilidad enmarcar el análisis de este proyecto concreto en el contexto de lo que han sido las distintas iniciativas en materia de inclusión financiera que se han venido implementando desde el año 2011 y cómo se inserta este proyecto en la política más general en materia de inclusión financiera. Cabe recordar que las primeras medidas que se adoptaron se remontan a fines de 2011, cuando lanzaron la iniciativa el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central del Uruguay en forma conjunta. En ese momento, los

objetivos apuntaban, básicamente, a dos grandes direcciones: por un lado, la universalización de derechos, permitiendo el acceso universal a un conjunto de servicios básicos financieros y, por otro, a la transformación del sistema de pagos.

Esta iniciativa que hoy está a consideración de la Comisión se enmarca en este segundo gran objetivo, que tiene que ver con la transformación y modernización del funcionamiento del sistema de pagos. En esta dirección, y desde aquel entonces, se ha venido adoptando un conjunto de medidas.

En primer lugar, en lo que tiene que ver con incentivos y medidas de estímulo para los comercios, a los efectos de facilitar la incorporación de las terminales POS, de los dispositivos que permiten el uso de los medios de pago electrónicos. En ese momento, se decidió declarar promovida la actividad de instalación de redes de terminales POS en el marco de la Ley de Promoción de Inversiones. En ese marco, se establecieron un conjunto de incentivos que tenían que ver con el otorgamiento de beneficios tributarios, sujetos a contrapartidas vinculadas con la expansión de la red de POS y con el establecimiento de un costo máximo al arrendamiento mensual de los POS, de forma tal que los beneficios tributarios que se otorgaban a las empresas que administraban las redes POS también se trasladaran a los comercios. Conjuntamente con estas medidas, también se estableció un subsidio al costo del arrendamiento mensual de las terminales POS para los pequeños comercios. Otras de las medidas que se adoptaron tuvieron que ver con un conjunto de acciones tendientes a reducir los aranceles, que era una de las barreras que se identificaban sobre todo a nivel de los pequeños comercios, que limitaban la posibilidad de acceder al uso de los medios electrónicos. A fines de 2011, se logró una reducción significativa de los aranceles que, en el caso de las tarjetas de crédito, pasaron de un máximo de 7% a un máximo de 2,5%.

Otra de las medidas que fueron en la dirección de facilitar la incorporación del uso de los medios electrónicos, en particular para los comercios de menor dimensión económica, se relaciona con la reducción de las retenciones de impuestos, que si bien no significan un costo para el comercio porque, en definitiva, son un adelanto a cuenta del pago de las obligaciones tributarias, sí podrían llegar a tener un costo financiero en la medida en que implican adelantar ese pago. En ese sentido, la retención de impuestos para los comercios de menor dimensión económica se redujo de 5% a 2%.

Todas estas medidas, junto con los incentivos que se pusieron a disposición del lado de la demanda, vinculados fundamentalmente a la reducción del IVA para transacciones con medios de pago electrónico, generaron las condiciones para que se produjeran dos importantes transformaciones. Por un lado, hubo una ampliación muy grande de la plataforma tecnológica, de la cantidad de comercios que incorporaron POS, que comenzaron a aceptar medios de pago electrónicos, pasando de poco más de 13.000 a fines de 2011 a más de 45.000 a fines del año pasado, con un ritmo de crecimiento sostenido. Si bien no tenemos los datos oficiales del Banco Central, a partir de los relevamientos extraoficiales que nosotros realizamos sistemáticamente, al día de hoy se ubica en una cifra que está en el entorno de los 50.000 POS instalados en la economía, lo cual es un crecimiento muy significativo.

Por otro lado, ha habido un crecimiento muy grande en las transacciones con tarjetas de débito, tanto en la cantidad de operaciones como en los montos operados. Si comparamos la situación que teníamos previo a la implementación de la rebaja del IVA, con la situación de hace dos años, prácticamente, la utilización de tarjeta de débito se ha multiplicado por diez.

Todo esto ha significado una transformación muy importante en el funcionamiento del sistema de pago, con la sustitución relevante del uso del efectivo por tarjeta de débito.

Lo que no ha habido es una transformación respecto al uso de las tarjetas de crédito, que se han mantenido en los niveles que teníamos anteriormente, continuando con un ritmo de crecimiento similar al que teníamos previo a la implementación de este conjunto de medidas. Esto también responde, en buena medida, a lo que fue una definición y un objetivo explícito buscado: no se promovía el uso de la tarjeta de crédito como medio de pago, sino la utilización de medios de pago alternativos al efectivo, que no implicaban endeudamiento. En ese sentido, se crearon instrumentos como las tarjetas de débito o el dinero electrónico, en el marco de la Ley N° 19.210, de inclusión financiera.

A fines del año pasado, el Poder Ejecutivo, conjuntamente con el Banco Central, el Banco de la República, y la Asociación de Bancos Privados del Uruguay y el resto de los emisores de medios electrónicos, anunció un conjunto de medidas -que en ese momento se dio en llamar una segunda ola en materia de medidas- que promovieran la inclusión financiera y, en particular, la transformación del sistema de pagos. Este proyecto que está a consideración de la Comisión se enmarca, precisamente, en ese conjunto de medidas que se anunciaron sobre fines del año pasado.

Además del proyecto que estamos considerando, se incluyeron otras medidas, por ejemplo, una nueva rebaja en materia de aranceles, que en el caso de la tarjeta de débito implicó que, a partir del 1º de enero de este año, se redujeran de 2,5%, en que estaba el arancel máximo, a 2,35%. Y una segunda reducción que se va a concretar a partir del próximo 1º de julio es la del arancel máximo con tarjeta de débito, que pasará al 2,2%. Una medida promocional en materia de aranceles, destinada específicamente para los comercios de reducida dimensión económica, en particular los del literal E) y los monotributistas, -que son el foco de un conjunto de medidas que se anunciaron el año pasado- fue la rebaja del arancel a 2% a partir del 1º de enero. O sea, el arancel máximo para los pequeños comercios en el caso de la tarjeta de débito se redujo a partir del 1º de enero de 2,5% a 2%. Nos parece que este es un avance muy significativo porque, entre otras cosas, ha logrado que la dispersión de aranceles entre comercios muy pequeños y los grandes con mayor capacidad de negociación, que históricamente eran los que tenían menores niveles de aranceles, se haya achicado. Hoy, prácticamente, está pagando el mismo arancel un pequeño comercio, uno incluido en el literal E) o un monotributista, que una gran cadena de supermercados. En líneas generales, las grandes superficies en términos de tarjetas de débito están con aranceles que rondan 2%; excepcionalmente, podrá haber alguna cadena que tenga un arancel levemente inferior, pero en ningún caso menor a 1,5%. Con esto se ha logrado que el costo del uso de la tarjeta de débito para todos los comercios sea relativamente homogéneo y esté en el entorno de 2%, con un cronograma de reducción que sigue vigente. A medida que se expanda el uso de estos medios de pago, se llegará un arancel máximo en el caso de la tarjeta de débito de 1,5%, que es el cronograma que anunciaron en su momento los emisores de estos medios de pago.

Otro medida que se anunció sobre fines del año pasado, que apunta nuevamente a los comercios de reducida dimensión económica, los monotributistas y los del literal E), es la eliminación transitoria de las retenciones de impuestos. Como dijimos, sobre fines de 2011 se había reducido las retenciones de impuestos para operaciones con medios electrónicos de 5% a 2%, para el año 2016 y 2017. Y como una medida adicional de incentivo, y para facilitar la incorporación del uso de estos medios de pago a nivel de los comercios más pequeños, se resolvió eliminar la retención de impuestos en estos dos años para todos los comercios incluidos en el literal E) y monotributistas, tanto para los que ya aceptaban los medios electrónicos, como para los que se incorporaban al uso de estos medios. De esta manera, se estaban atacando dos puntos que, en su momento, se identificaron como las principales barreras de los comercios para la incorporación de los

medios electrónicos: el costo asociado al arancel y el costo financiero derivado de la retención de impuestos.

Otra medida anunciada sobre fines del año pasado fue la reducción de los plazos de pago por parte de las emisoras de tarjetas de débito a los comercios. Hasta el año pasado, el plazo de pago de las compras abonadas con tarjetas de débito a los comercios era de cuarenta y ocho horas, y el anuncio refería a que a partir del 1º de julio, ese plazo se reduciría a veinticuatro horas. De hecho, uno de los principales emisores de tarjetas de débito, Maestro, desde hace aproximadamente tres semanas ya está liquidando las transacciones en el plazo de veinticuatro horas. La otra emisora, Visa débito, a partir del 1º de julio comenzará a liquidar las transacciones en veinticuatro horas, tal como fuera anunciado.

También a fines del año pasado se anunció otra medida en conjunto con el Ministerio del Interior, relativa a generar servicios de valor agregado en los POS, en los dispositivos para el uso de medios electrónicos, de forma tal que no solo le permitiera al comercio comenzar a utilizar los medios de pago electrónico, sino también recibir servicios adicionales. En ese sentido, el Ministerio del Interior y una de las principales redes administradoras de terminales POS firmaron un acuerdo para incorporar un botón de seguridad a los POS a los efectos de que todos los comercios, en particular los pequeños -tal vez, los que tenían más dificultades para acceder a servicios de ese tipo-, contaran con un mecanismo que los conectara directamente con la central de respuesta del 911 del Ministerio del Interior, en caso de requerir apoyo en situaciones de emergencia.

Entre las medidas importantes enfocadas a los pequeños comercios, a fines del año pasado, el Banco de la República anunció un conjunto de acciones dirigidas a facilitar el proceso de apertura de cuentas. Recordemos que, a partir de la Ley de Inclusión Financiera, todos los comerciantes incluidos en el literal E) y monotributistas tienen el derecho a acceder a una cuenta gratuita, sin costo de apertura ni de mantenimiento y sin exigencias de saldos mínimos. El Banco de la República anunció un proceso simplificado para que los pequeños comerciantes accedan a este beneficio, ligado a otro conjunto de servicios y beneficios, en particular, una línea de crédito para capital de trabajo, asociado a la utilización de los medios electrónicos. Es decir, cuanto más utiliza el comerciante los medios electrónicos y la propia cuenta en el banco, automáticamente su línea de crédito se le amplía.

El proyecto en consideración debemos enmarcarlo en este conjunto de iniciativas, cuyo objetivo fundamental es seguir promoviendo la modernización y transformación del sistema de pagos, facilitando en particular la incorporación de los pequeños comercios a la utilización de estos medios de pago.

El proyecto atiende una de las principales barreras que entendemos subsisten, en particular en los pequeños comercios, en la utilización de los medios de pago electrónicos. No parece que el costo del arancel del 2% sea una barrera absolutamente determinante para que el comercio no acepte estos medios de pago. Luego de haber reducido el arancel de un 7% a un 2%, la situación es mucho más accesible; asimismo, la eliminación de la retención de impuestos la descomprime.

Uno de los principales problemas que hemos discutido con las organizaciones representativas de los comercios, en particular, con Cambadu, tiene que ver con situaciones de informalidad o de subdeclaración en las ventas, pero cuando el comercio decide utilizar medios de pago electrónicos, automáticamente comienza a blanquear un conjunto de situaciones que, eventualmente, hasta la fecha, por diversas cuestiones, no

lo había hecho. Ese es un obstáculo que, en la práctica, termina siendo una limitante para utilizar los medios de pago electrónicos.

Este proyecto apunta precisamente a generar condiciones que facilitan a los pequeños comercios la transición, dándole el tiempo necesario para que procesen una regularización y formalización del conjunto de las transacciones. En este sentido, está planteado computar parcialmente las ventas que se realicen con medios electrónicos a los efectos de determinar el monto máximo de ventas, el límite para que pueda seguir siendo monotributista y no tener que pasar a la categoría siguiente o, en el caso de los amparados en el literal E), pasar al régimen general como contribuyente. Esta iniciativa le otorga tiempo a los pequeños comercios para que procesen gradualmente esta transición hacia un régimen de formalización plena y, al mismo tiempo, facilita la incorporación de los medios electrónicos a fin de brindar a sus clientes la posibilidad de utilizar estos medios de pago.

SEÑOR SERRA (Fernando).- Este proyecto, de aprobarse, le permitiría mitigar el pasaje de estos contribuyentes que hoy tienen un régimen simplificado de tributación -lo que antiguamente era el impuesto a las pequeñas empresas- al nuevo sistema tributario, con un IVA mínimo. Actualmente, los contribuyentes comprendidos en el literal E) pagan una cuota mensual de $ 2.700; incorporar estas nuevas tecnologías generará un saldo que conllevará que salgan del régimen especial de pago simplificado hacia el régimen general, pasando a liquidar el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas bajo el régimen general. Este proyecto habilita técnicamente al Poder Ejecutivo a computar un porcentaje menor al 100% de las ventas realizadas a través de instrumentos electrónicos de pago, a los efectos de no superar el tope que está dentro del régimen definido en el literal E). Suponiendo el caso extremo de ventas realizadas en efectivo, cuando estos contribuyentes superen el tope de UI 305.000 anuales, pasarían al régimen general. Este proyecto permite que cuando las ventas se realicen con medios electrónicos de pago, en lugar de computar el 100%, el Poder Ejecutivo puede computar el 50% o el 40%, a los efectos de que el pasaje al régimen general de tributación sea menos traumático.

SEÑOR GANDINI (Jorge).- En la presentación general se dijo que se había llegado a un acuerdo para que el arancel de las transacciones fuera bajando cuando se utilizan tarjetas de crédito y de débito. Ese no ha sido el mensaje que recibí luego de haber recorrido el interior del país. Muchos comercios pequeños del interior pagan 7% con las tarjetas de crédito, por lo que ese convenio que mencionaron no ha sido respetado. En algunas áreas ha ido bajando, pero en otras con menos poder de negociación, se sigue aplicando un arancel importante y muy diferencial, por eso muchos se resisten a usar las tarjetas. Pero, bueno, este comentario forma parte de otro debate que seguramente tendremos en algún momento.

Con respecto al proyecto de ley, está claro que apunta a que los pequeños comercios tributen más, es decir, a que usen la tarjeta y declaren las transacciones que hacen, dejando en claro, por tanto, los impuestos que deben pagar. Ese es un tema que se puede discutir.

Lo que no me parece correcto es que demos esa facultad al Poder Ejecutivo. La Constitución de la República no nos lo permite. Esa forma de legislar a través de dar una facultad ha sido utilizada con flexibilidad, por ejemplo, cuando se requiere la iniciativa del Poder Ejecutivo para considerar determinada ley. Si la iniciativa faculta y el Poder Ejecutivo hace uso de esa facultad, se supone que da la iniciativa. Hemos encontrado esa vuelta a este asunto, no pacíficamente, para legislar sin la iniciativa necesaria, pero este no es el caso.

El artículo 85 de la Constitución, que define las competencias de la Asamblea General, que es el legislativo con sus dos Cámaras, en su numeral 4º) establece que corresponde al Parlamento fijar las contribuciones -así las define- y, dentro de ese concepto, todos los aportes, como impuestos o tributos. Esa competencia es indelegable. No podemos dar una facultad para que el Poder Ejecutivo diga: "El 30%; el 40%; el 50%; le cobro más IVA; le cobro menos IVA; hoy le cobro el 30% y mañana el 40%; hago un decreto y le pongo el 100%". Esa es una competencia del Poder Legislativo.

Es como si dijéramos que el Poder Ejecutivo tiene la competencia de fijar el IVA, y entonces por decreto lo sube o lo baja, porque le dimos esa facultad, estableciendo: "Facúltese al Poder Ejecutivo a determinar cuál será el porcentaje de IVA de cada uno de los productos". No, eso no lo hace el Poder Ejecutivo. Eso lo fija el Parlamento por ley; cuando hay que rebajarlo, lo hace por ley, y cuando hay que subirlo, lo hace por ley, en este y en otros tributos. La Rendición de Cuentas que tenemos a consideración está perfectamente encaminada en ese sentido.

Me resisto a votar una norma que, a mi juicio, es francamente inconstitucional, porque es un renunciamiento del Poder Legislativo a cumplir con una de las competencias que la Constitución establece, que es indelegable. Dice: "Compete a la Asamblea General" y establece que esa es una competencia.

Podríamos discutir el tema si el Poder Ejecutivo nos dijese los porcentajes y los fijáramos por ley. Podríamos establecer un 30%, un 40%, un 50%, y ahí lo votaríamos o no, no lo sé, pero superaríamos esa limitante formal que es extremadamente importante.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Este proyecto viene, como muy bien dijo el economista Martín Vallcorba, a complementar una serie de medidas en las que el Poder Ejecutivo ha tomado la iniciativa, en algunos casos a través de leyes y en otros a través de facultades administrativas, que ya tiene, de reglamentar y de acordar con distintos actores. Esto ha posibilitado la inclusión de comercios de menor cuantía en este régimen.

Este proyecto de ley establece un sistema de transición para aquellas pequeñas empresas que están en lo que siempre conocimos como literal E) -esto viene de épocas remotas- o en nuevas formulaciones como la de los monotributistas o las cooperativas sociales. Todo esto se basa en si están o no gravadas por el régimen general, en si están en lo que se llama el literal E) y en los ingresos que obtengan. Los tres artículos van a esta enunciación del literal E).

El literal E) establece que están exentas: "Las obtenidas por los contribuyentes cuyos ingresos no superen anualmente el monto que establezca el Poder Ejecutivo. […]". Es decir que de vieja data el Poder Ejecutivo tiene la facultad de establecer cuál es el monto sobre el cual se considera que se está o no comprendido en el literal E). Agrega: "Sin perjuicio de lo establecido precedentemente, facúltase al Poder Ejecutivo a considerar el número de dependientes, la naturaleza de la actividad u otros elementos que establezca la reglamentación, a efectos de la inclusión o exclusión en la exoneración aludida".

Las normas que siempre rigieron esto tienen esta característica de dar flexibilidad al Poder Ejecutivo, a través de la fijación del monto. Hoy el monto está fijado en 305.000 UI anuales, pero el Poder Ejecutivo, por esta norma, puede establecer que sean 205.000 UI, 405.000 UI o las que quiera. También puede decir, aunque llegue a esta solución, que la cantidad de dependientes, la actividad u otros elementos que establezca la reglamentación pueden estar determinando o no la inclusión de otras empresas.

Decir que esta norma viola el principio de legalidad o de constitucionalidad porque es a la Asamblea General a la que corresponde fijar los tributos para financiar el

Presupuesto Nacional, haría caer todos los decretos y las reglamentaciones que han dictado el Poder Ejecutivo y los organismos que tienen esa facultad recaudadora.

Desde nuestro punto de vista este es un complemento para atender una situación particular dentro de la normativa general, que ya da al Poder Ejecutivo las facultades de fijar el monto sobre el cual se aplican o no las exoneraciones previstas en el artículo 52 del Título IV del texto ordenado de tributos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estamos ingresando en una discusión que compete a la interna de la Comisión. Si no hay más preguntas podríamos liberar a la delegación para ingresar en una discusión respecto a la posición que cada uno de los sectores políticos asumirá sobre el asunto. El tiempo es oro, así que no está de más hacer economía procesal, especialmente para la delegación que hoy nos visita.

SEÑOR QUEREJETA (José).- Comparto la preocupación del señor diputado Jorge Gandini. Creo que hay que ser más radical -el Gobierno lo ha sido- en bajar las comisiones que cobran las empresas de intermediación financiera. Sobre este punto, comparto el espíritu que tiene la ley, y lo hemos conversado con la delegación que nos visita.

Tengo dos preocupaciones. Una, respecto a cuál es el plazo de la transición. ¿Un año? ¿Dos años? Faculto al Poder Ejecutivo y éste toma para liquidar impuestos el 50% del 100% sobre el que se hace el débito. Para el empresario que pasa el literal E) ¿cuánto es la transición? ¿Un año? ¿Dos años? ¿Tres años?

Mi otra preocupación es la siguiente. El empresario que está arriba del literal E), pero que no se pasa mucho y que paga por el 100% se preguntará: "¿Por qué no me liquidan por el 50%?"

Estamos en un contexto y en una coyuntura que no es que la teníamos. Entonces, está bien este espíritu de formalizar en parte la economía, este espíritu de aflojar un poco la cincha. Hay que ser cuidadoso de no ser tajante con la inclusión financiera; si no toda la población ni todos los comercios tienen tarjeta, no estamos beneficiando a la mayoría de la población. Digo esto por lo que viene en la Rendición de Cuentas, que es la devolución de IVA. Si llenamos de tarjetas pero no todos los comercios las aceptan, no estamos desparramando como deberíamos. Esta es una reflexión.

SEÑOR SERRA (Fernando).- Voy a volver a explicar la propuesta porque da la impresión de que no fue correctamente comprendida.

Lo que plantea el proyecto de ley no es modificar el impuesto al valor agregado ni establecer que el monto que hoy asciende a $ 2.700 se vaya a pagar por el 60%, sino que la norma refiere al cómputo del tope de las 305.000 unidades indexadas. O sea que el régimen del IVA mínimo no se toca y sigue siendo de $ 2.700.

La condición para estar en el régimen del IVA mínimo es que las ventas del contribuyente no superen 305.000 Unidades Indexadas. Lo que estamos diciendo es que a los efectos de ver si se está o no dentro de ese límite para seguir pagando los $ 2.700 mensuales, las ventas realizadas por medios electrónicos de pago, en lugar de computarse por el 100% a fin de calificar si se supera o no el tope, se van a poder computar por un porcentaje. Suponiendo que la empresa hoy vende 300.000 Unidades Indexadas en efectivo y mañana pasa a vender 400.000 Unidades Indexadas porque todas sus ventas se realizan por medios electrónicos de pago, se supera el tope y pasaría al régimen general. Por eso el proyecto de ley faculta al Poder Ejecutivo a que esas ventas realizadas con medios electrónicos de pago se computen, por ejemplo, por el 50%. Entonces, al computar las 400.000 Unidades Indexadas de ingreso desde el punto

de vista fiscal al 50% para saber si entra o no en el régimen, se van a tomar 200.000 Unidades Indexadas y esa empresa se va a mantener en el régimen. No obstante, no se modifica la base de cálculo ni la determinación del IVA.

El numeral 4) del artículo 85 de la Constitución de la República, que fue mencionado por el diputado Gandini, consagra el principio de la legalidad en materia tributaria y dice que solo la ley puede crear, modificar o suprimir impuestos. Acá no se está haciendo ninguna de esas tres cosas. ¿Qué significa crear, suprimir o modificar impuestos? Básicamente, ir sobre la base de cálculo del impuesto. Obviamente, debido a las complejidades que hoy por hoy tienen los regímenes de liquidación de impuestos, en todo el mundo se acepta que el principio de la legalidad tiene que tener flexibilidad; de lo contrario, su implementación resultaría inviable.

Por lo tanto, lo que requiere la reserva legal que dispone la Constitución de la República es que la ley no otorgue una discrecionalidad amplia al Poder Ejecutivo y entendemos que en este caso está acotada. Como señaló el diputado Asti, actualmente el Poder Ejecutivo tiene la facultad de graduar la exoneración en función de las 305.000 Unidades Indexadas. Entonces, entendemos que el Poder Ejecutivo debe actuar en ese marco y no ir más allá.

En definitiva, la discrecionalidad está acotada, el Poder Ejecutivo no puede ir más allá y no se viola el principio de legalidad consagrado por nuestra Constitución de la República.

En lo que refiere al régimen de transición y por cuánto podría llegar a implementarse ese sistema, le voy a pedir al economista Vallcorba que lo grafique, porque parte de la flexibilidad de esta norma es ir monitoreando la realidad y graduarla en función de cómo se vayan comportando los agentes económicos.

SEÑOR VALLCORBA (Martín).- La idea de otorgar flexibilidad a la implementación de esta normativa parte de la base de ir monitoreando los resultados. De hecho, en función de cómo sea el proceso de incorporación y adaptación de los pequeños comercios, se irán introduciendo ajustes en los porcentajes o en los plazos. Esta es la idea para que el resultado concreto de la aplicación de estas disposiciones cumpla con el objetivo que se persigue.

A priori, nos imaginamos un período de transición de alrededor de tres años con porcentajes decrecientes. Ese es el diseño inicial, pero nos parece que lo más adecuado es ir monitoreando y corrigiendo o ajustando en función de los resultados concretos. Reitero que la idea inicial parte de la base de concebir un período de aproximadamente tres años con porcentajes crecientes de cómputo de las ventas, a los efectos de generar una transición suave hacia un régimen pleno.

Por otra parte, voy a realizar algunos comentarios adicionales con respecto a una preocupación que planteó el diputado Querejeta sobre las eventuales inequidades entre los comercios. Esta situación tenemos que analizarla dentro del contexto general de funcionamiento de los regímenes tributarios. Si hoy un comercio que está en el régimen general de liquidación del IVA reduce sus ventas y cae por debajo de las 305.000 Unidades Indexadas, no vuelve al esquema del literal E); quiere decir que son regímenes simplificados a efectos de ir procesando un crecimiento natural que los comercios tienen, pero no tiene marcha atrás. En ese sentido debemos analizar esta disposición. Son medidas que tienden a facilitar el proceso de formalización para que se aproximen al régimen general, en el marco del diseño que actualmente tiene el régimen.

Con respecto a la coyuntura especial, puedo decir que esta norma no tiene como objetivo aumentar la recaudación. Tenemos que analizar esta iniciativa con el objetivo de

facilitar a los pequeños comercios la incorporación de la tecnología. ¿Qué ha sucedido en Uruguay desde el año 2011 hasta ahora y en particular desde 2014? Ha habido un crecimiento acelerado del uso de los medios de pago electrónico impulsado por las medidas que se han venido promoviendo. Sin embargo, la sustitución del efectivo por los medios electrónicos es un proceso que se está dando en todo el mundo, aun en ausencia de políticas específicas, porque hay una cuestión cultural de acostumbramiento de los consumidores a pagar con medios electrónicos. ¿Qué sucede con el proceso de uso creciente de los medios electrónicos que naturalmente se da en todos los países, que nosotros a través de ciertas disposiciones hemos acelerado? Si las políticas públicas no adoptan medidas específicas orientadas hacia los sectores que tienen mayores dificultades, el proceso creciente de utilización de los medios electrónicos hace que los pequeños comercios tengan menos posibilidad de incorporarse al uso de la nueva tecnología. Esto es lo que el conjunto de iniciativas tomadas y en particular la que estamos analizando, buscan evitar. Se pretende generar condiciones para que los pequeños comercios queden incluidos en el proceso de renovación tecnológica y evitar que solo los grandes y medianos comercios puedan aprovechar del desarrollo de las nuevas tecnologías de pago.

En definitiva, el foco principal está en identificar las principales barreras que tienen los pequeños comercios para incorporarse al uso de los medios de pago electrónicos. Esta es una barrera y hay otras como los aranceles, los plazos de pago y las retenciones de impuestos. Sobre cada una de esas áreas se ha venido actuando tratando de ir superándolas.

Por último, en cuanto a la preocupación que plantearon los diputados Gandini y Querejeta con relación a los aranceles, cabe destacar que nosotros tenemos reuniones muy a menudo con representantes de los distintos sectores comerciales y no nos consta que por tarjetas de débito se deba pagar aranceles mayores al 2,35% que a partir del próximo 1° de julio será de 2,2%. A diferencia de lo que sucedía hace más de cuatro años, que sistemáticamente en las reuniones que manteníamos con los representantes de los comercios surgía el problema de que los aranceles eran muy elevados, actualmente los comerciantes podrán seguir planteando que son elevados, pero en ningún momento se nos dijo que en el caso de las tarjetas de débito no se esté cumpliendo con los aranceles máximos que fueron acordados por los emisores. De hecho, en cada una de las reuniones que hemos tenido con Cambadu y con los centros comerciales del interior hemos solicitado que nos hagan saber si surgen problemas de este tipo. En definitiva, no se trata de una decisión del Poder Ejecutivo, pero sí hay un compromiso que asumieron los emisores ante el propio Poder Ejecutivo en el sentido de iniciar un cronograma de reducción de aranceles. Y si hay incumplimientos queremos conocerlos para poder actuar y corregir esa situación.

Quiero aprovechar para hacer un comentario sobre los aranceles, porque donde sí es posible que existan algunas dificultades -de hecho han sido planteadas a nivel de la prensa y en muchas Comisiones del Parlamento- es con el tema de los tiques de alimentación. En este sentido, reconocemos que la situación en materia de aranceles con los tiques de alimentación no es la que debería ser; lo hemos dicho reiteradamente. Los tiques de alimentación, por la naturaleza del negocio, deberían operar absolutamente alineados con las tarjetas de débito, porque el dinero se precarga -o sea que no hay financiamiento: simplemente se está administrando el dinero que el empleador abona al trabajador para un destino específico, que es la alimentación- y ni siquiera tiene -como en el caso de los emisores de tarjetas de crédito- el costo de proveer los retiros en efectivo. Cuando uno utiliza una tarjeta de débito puede hacerlo para pagar directamente en el comercio, pero también para retirar efectivo, lo cual supone un costo para el emisor que

tiene que ver con el mantenimiento de los cajeros o con el pago de la comisión a quien corresponda, si no tiene una red de cajeros. Pero en el caso de los tiques de alimentación ese costo no existe porque todo el dinero se utiliza para el pago en los comercios; por lo tanto, todo genera arancel.

¿Cuál es la situación que tenemos hoy con los aranceles de los tiques de alimentación? Que son sustancialmente mayores a los de las tarjetas de débito y hemos tenido muchas reuniones con los emisores de los tiques de alimentación para tratar de corregir esta situación. De hecho ha mejorado, porque cuando los tiques de alimentación eran en papel, en muchos casos los aranceles llegaban a ser del 9% y -por lo que nos informan- los aranceles máximos hoy están en el orden del 5%, o sea que están relativamente alineados con los de las tarjetas de crédito, pero con una operativa que no tiene nada que ver con la de ellas.

Y lo mismo ocurre con los plazos de pago. El plazo de pago al comercio por los tiques de alimentación debería ser el mismo que tiene una tarjeta de débito; ahora estamos yendo a las veinticuatro horas, pero los tiques de alimentación pagan al comercio en plazos muy superiores.

Entonces, donde identificamos que existe un problema es precisamente con los tiques de alimentación que, si bien se ha mejorado -tanto en aranceles como en plazo de pago respecto a cuando estaban en papel-, seguimos teniendo un área en la cual es necesario avanzar y mejorar.

Ahora bien, en relación a los aranceles de las tarjetas de débito, creemos que los compromisos vienen funcionando y cumpliéndose, y si existen situaciones que no respondan a ese acuerdo, les agradecemos que nos lo hagan saber para generar las reuniones necesarias a fin de corregirlas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay otras consideraciones solo resta agradecer la presencia de nuestros invitados.

(Se retiran los representantes de la Asesoría Tributaria del Ministerio de Economía y Finanzas)

——Corresponde pasar a la discusión general del proyecto de ley relativo a: "Transición Gradual entre regímenes tributarios.- Se establecen disposiciones para empresas de reducida dimensión económica".

SEÑOR POSADA (Iván).- Señor presidente: nosotros vamos a acompañar este proyecto de ley. En verdad, desde el punto de vista constitucional no tenemos dudas con respecto a su procedencia. Ahora bien, quizás mejoraría sustancialmente si se estableciera un límite en cuanto a la facultad que se otorga al Poder Ejecutivo, es decir, en cuanto a cuáles son los porcentajes que se van a aplicar. Sería deseable que eso figurara en el proyecto de ley porque, si bien se busca favorecer a los comercios que acepten la utilización de las tarjetas de débito, en la medida en que va a ser un cómputo menor de esa venta, va a favor del contribuyente; y como la postura es favorecer a los propios comercios, debería establecerse cuál es el tope de esa facultad que tiene el Poder Ejecutivo en cuanto a permitir un cómputo distinto para las ventas que se realicen por tarjeta de débito.

Es claro que esta iniciativa va en un sentido de generar un cambio cultural que nos parece favorable y vamos a votarla afirmativamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular.

(Se vota)

——Siete en once: AFIRMATIVA.

En discusión particular.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 1°.

(Se vota)

——Siete en once: AFIRMATIVA.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 2°.

(Se vota)

——Siete en once: AFIRMATIVA.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 3°.

(Se vota)

——Siete en once: AFIRMATIVA.

(Diálogos)

——Se ha propuesto al señor diputado Asti como miembro informante en mayoría del proyecto de ley aprobado.

Se va a votar.

(Se vota)

——Diez en once: AFIRMATIVA.

Asimismo, se propuso al señor diputado Gandini como miembro informante en minoría. El señor diputado Conrado Rodríguez también será firmante de este informe.

Se va a votar.

(Se vota)

——Diez en once: AFIRMATIVA.

Se pone a consideración dejar sin efecto las reuniones hasta que se concluya con el tratamiento en Comisión de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal - ejercicio 2015.

Se vota: 11 en 11, afirmativo, unanimidad.

Se levanta la reunión.

===/